

"Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος".

Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ.

Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης αποτελεί η επιβολή διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με ανάδειξη κυρίως των ζητημάτων που έχουν απασχολήσει τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας προβλέπεται σε πλήθος διατάξεων διαφορετικών νομοθετημάτων¹, αντικείμενο, ωστόσο, αναλυτικότερης παρουσίασης θα τύχει η διάταξη του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986, διότι αυτής της διάταξης γίνεται συχνότερη επίκληση από τη Διοίκηση και για τον λόγο αυτό έχει απασχολήσει περισσότερο τα διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, οι ως άνω διάσπαρτες νομοθετικές διατάξεις παρουσιάζουν ομοιότητες ως προς τη διαδικασία έκδοσης των διοικητικών πράξεων επιβολής των προστίμων, κοινή, δε, είναι και η αντιμετώπιση των αναφερόμενων ζητημάτων από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων.

Η αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων

Σύμφωνα με την προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 9 παρ. 7 του ν. 2947/2001 (ΦΕΚ Α 228) «περί Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος» η απόφαση που επέβαλε πρόστιμο για ρύπανση του περιβάλλοντος υπέκειτο σε προσφυγή ενώπιον είτε του

¹ Βλ. σχ. άρθρο 30 Ν.1650/1986, άρθρο 9 παρ. 4 Ν. 2947/2001 (ΦΕΚ Α' 228/9.10.2001), άρθρο 29 παρ. 1 Ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία...» (ΦΕΚ 285^Α) και άρθρο 3 παρ. 23 του ν. 2242/1994 σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 157 του ν.δ. 187/1973, άρθρο 13 π.δ. 55/1998 «Προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α' 58), Διεθνής Σύμβαση MARPOL 73/1978 για την πρόληψη της ρύπανσης από τα πλοία, που υπογράφηκε στο Λονδίνο στις 2 Νοεμβρίου 1973 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.1269/1982, άρθρο 17 ΠΔ 148/2009 (ΦΕΚ Α 190/29.9.2009) «Περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών στο περιβάλλον – εναρμόνιση με την οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Απριλίου 2004», άρθρο 20 Ν. 2939/2001 (Α' 179/6.8.2001) «Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων», άρθρο 12 Ν. 3982/2011 (Α' 143/17.6.2011) «Απλοποίηση της αδειοδότησης τεχνικών επαγγελματικών και μεταποιητικών δραστηριοτήτων και επιχειρηματιών πάρκων και άλλες διατάξεις» και η κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσα απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας με αριθμό Φ.Γ.9.6/οικ.15712/2013 (Β' 2540/7.11.2011).

αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου είτε του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου, κατά τις διακρίσεις του άρθρου 9 παρ. Α7 του ν. 2947/2001².

Σήμερα, μετά την αντικατάσταση της ως άνω διάταξης με το άρθρο 53 παρ. 2 του Ν. 3900/2010 (Α'213/17.12.2010) όλες οι διαφορές από την επιβολή των προστίμων, ανεξαρτήτως ποσού, υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών πρωτοδικείων. Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, εξάλλου, έχουν δικαιοδοσία να επιλαμβάνονται υποθέσεων, οι οποίες αναφέρονται όχι μόνο από πράξεις επιβολής των προστίμων κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις, αλλά και από αποφάσεις που εκδίδονται ύστερα από άσκηση διοικητικής προσφυγής κατά των πράξεων αυτών, και μάλιστα, ανεξαρτήτως εάν με τις αποφάσεις αυτές απορρίπτονται οι εν λόγω διοικητικές προσφυγές ή γίνονται δεκτές και ακυρώνεται η πράξη επιβολής προστίμου, διότι και οι τελευταίες αυτές αποφάσεις γεννούν διοικητικές διαφορές ουσίας.³

Ωστόσο, κατά το μέρος με το οποίο με την ίδια πράξη επιβάλλεται η προσωρινή διακοπή λειτουργίας της οχληρής δραστηριότητας έχει κριθεί ότι η διαφορά είναι ακυρωτική και εισάγεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας⁴.

² Για πρόστιμα ύψους άνω των 5.000.000 δραχμών, η προσφυγή κατά της πράξης επιβολής των προστίμων ασκείται ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου, το οποίο δικάζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό...». Η τελευταία αυτή παράγραφος 7 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 53 παρ.2 του Ν.3900/2010 (ΦΕΚ Α 213/17.12.2010) και πλέον η προσφυγή ασκείται ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου, εφαρμοζομένου του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Έναρξη ισχύος από την 1η Ιανουαρίου 2011. Σύμφωνα δε με την παρ.3 του αυτού άρθρου και νόμου: "3. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων καταλαμβάνουν και τις εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος υποθέσεις. Η νέα διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 9 του Ν. 2947/2001 έχει ως εξής: «7. Κατά των πράξεων επιβολής προστίμου χωρεί προσφυγή στο διοικητικό πρωτοδικείο. Οι παραπάνω διαφορές διέπονται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.". Βλ. επίσης σχ. άρθρο 66 του Ν. 4055/2012 (Α'51).

³ ΣτΕ 269/2014, 3926/2009, 2180/2008

⁴ ΣτΕ 2112/2010, 2180/2008, 5218/1996

A. Ο ΤΥΠΟΣ

Η διαδικασία που τηρείται από τα αρμόδια διοικητικά όργανα από τη στιγμή που αποφασίζεται η διενέργεια ελέγχου σε εγκατάσταση ή δραστηριότητα που πιθανολογείται ότι ρυπαίνει ή υποβαθμίζει το περιβάλλον ή παραβιάζει τη σχετική περιβαλλοντική νομοθεσία μέχρι την έκδοση του προστίμου περιγράφεται στις διατάξεις του άρθρου 30 παρ. 4 Ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 59388/3363 της 24/31.8.88 – Β' 638/1988 και περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

α) διενέργεια ελέγχου – σύνταξη έκθεσης αυτοψίας

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 20 του Ν. 4014/2011 αρμόδιες αρχές για τη διεξαγωγή περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων είναι:

α) η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)⁵

β) η αδειοδοτούσα αρχή για τις προληπτικές επιθεωρήσεις, κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης,

γ) οι αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών σε έργα και δραστηριότητες της χωρικής αρμοδιότητάς τους, ανεξαρτήτως της κατηγορίας του έργου ή της δραστηριότητας.

δ) τα Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (Κ.Ε.Π.ΠΕ.) σε έργα και δραστηριότητες της χωρικής αρμοδιότητάς τους.⁶ Σύμφωνα με τη νομολογία τα Κ.Ε.Π.ΠΕ. δεν αποτελούν συλλογικά όργανα της Διοίκησης αλλά επιχειρησιακές μονάδες οι οποίες συντελούν στην άμεση έκδοση της πράξεως επιβολής προστίμου μετά την διαπίστωση της παραβάσεως, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας από τη ρύπανση του περιβάλλοντος. Ως εκ τούτου η γενική αρχή περί νόμιμης σύνθεσης των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης, καθώς και η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 19 του ν. 1599/1986, δεν έχουν εφαρμογή κατά την άσκηση των

⁵ Β. άρθρο 9 Ν. 2947/2001, Α' 228

⁶ βλ. και παρ. 4 άρθρου 20 Ν. 4014/2011.

ελεγκτικών αρμοδιοτήτων των Κ.Ε.Π.Π.Ε., διότι δεν συμβιβάζεται με τον επείγοντα και αιφνίδιο χαρακτήρα των διενεργούμενων από τα ανωτέρω όργανα ελέγχων⁷.

Η διενέργεια του ελέγχου ολοκληρώνεται με τη σύνταξη έκθεσης αυτοψίας, η οποία πρέπει να περιέχει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον καθορισμό της ταυτότητας της συγκεκριμένης παράβασης, τα οποία, ενδεικτικά, είναι τα εξής⁸:

- το είδος της παράβασης,
- τη χρονολογία διαπίστωσής της,
- τον φορέα που ευθύνεται για αυτή .

Ειδικότερα, προκειμένου για ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η έκθεση αυτοψίας πρέπει να αναφέρει την έκταση και τις άμεσες τουλάχιστον επιπτώσεις, τον χρόνο και τις συνθήκες κάτω από τις οποίες εκδηλώθηκε και κάθε άλλη διαθέσιμη και χρήσιμη πληροφορία. Η έκθεση αυτή υπογράφεται από τον υπάλληλο ή τους υπαλλήλους που διενεργούν την αυτοψία και αποτελεί τη βεβαίωση της παράβασης. Στη συνέχεια, αντίγραφο της έκθεσης επιδίδεται στον παραβάτη ή τοιχοκολλείται στο χώρο όπου αναπτύσσει τη δραστηριότητά του. Σε περίπτωση τοιχοκόλλησης συντάσσεται σχετική πράξη στη συνέχεια του κειμένου της έκθεσης, σημειώνεται η χρονολογία της τοιχοκόλλησης και υπογράφεται από τον υπάλληλο ή τους υπαλλήλους που έκαναν την αυτοψία.

Η έκθεση αυτοψίας που συντάσσεται μετά από έλεγχο ή μετρήσεις, που διενεργούν περισσότεροι του ενός επιθεωρητές περιβάλλοντος της Ε.Υ.Ε.Π., ή κλιμάκια ελέγχου ποιότητας περιβάλλοντος, για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και γενικά την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος, πρέπει να υπογράφεται από όλους, ανεξαιρέτως, του επιθεωρητές, όπως επίσης και η, με βάση την έκθεση ή τις εκθέσεις αυτοψίας συντασσόμενη, σε μεταγενέστερο χρόνο, έκθεση ελέγχου περί των διαπιστωθεισών παραβάσεων⁹.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η έκθεση ελέγχου συνιστά και την έκθεση βεβαίωσης της παράβασης, η οποία διαβιβάζεται στο αρμόδιο για την επιβολή του προστίμου διοικητικό όργανο μαζί με την εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας. Περαιτέρω, η Πράξη

⁷ ΣτΕ 4806/2013

⁸ Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 της ΚΥΑ 59388/3363 της 24/31.8.88 (Β'638) και βλ. σχ. ΔεφΑθ1970/2011, ΔεφΤρ463/2002

⁹ ΔεφΑθηνών 1432/2009, πρβλ ΣτΕ 65/2002.

Βεβαίωσης της Παράβασης προβλέπεται στην παρ. Α4 του άρθρου 9 του Ν. 2947/2001¹⁰, όπου ορίζεται μεταξύ των άλλων ότι διαβιβάζεται στον αρμόδιο Εισαγγελέα προκειμένου να ασκηθεί τυχόν ποινική δίωξη. Για τον λόγο αυτό, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ανωτέρω πράξη βεβαίωσης της παράβασης επιφέρει αυτοτελώς έννομες συνέπειες και συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη.

β) προηγούμενη ακρόαση

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986 η διαδικασία επιβολής των διοικητικών κυρώσεων αρχίζει με τη βεβαίωση της παράβασης από το όργανο που τη διαπιστώνει, το οποίο συντάσσει σχετική έκθεση, την οποία, στη συνέχεια κοινοποιεί στον φερόμενο ως παραβάτη με έγγραφη κλήτευση αυτού προκειμένου να υποβάλει τις απόψεις του. Το δικαίωμά του αυτό ασκείται είτε προφορικά με αυτοπρόσωπη εμφάνιση ή εγγράφως με σύνταξη και υποβολή υπομνήματος εντός προθεσμίας πέντε ημερών από την κοινοποίηση της κλήτευσης. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου για πέντε ημέρες¹¹.

γ) πράξη επιβολής του προστίμου

Εφόσον γίνει δεκτό ότι η πράξη βεβαίωσης της παράβασης συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, τότε μπορούμε να πούμε ότι η διαδικασία επιβολής του περιβαλλοντικού προστίμου συνιστά μία σύνθετη διοικητική ενέργεια¹² η οποία

¹⁰ Στην παράγραφο αυτή προβλέπονται τα εξής: «Οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος μπορούν να διενεργούν αυτοψίες σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό έργο ή δραστηριότητα που υπάγεται στις διατάξεις περί προστασίας περιβάλλοντος ή επιβάλλεται για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της παραγράφου 2 του παρόντος και να προβαίνουν σε ελέγχους και μετρήσεις, καθώς και στην συλλογή κάθε χρήσιμου κατά την κρίση τους στοιχείου για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Υ.Ε.Π. Τούτο ισχύει ανεξάρτητα από την τυχόν αρμοδιότητα άλλης αρχής να προβαίνει σε ανάλογο έλεγχο. Η παράγραφος 4α του άρθρου 5 του ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296/Α') εφαρμόζεται και για τους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος. Μετά από κάθε έλεγχο συντάσσεται έκθεση αυτοψίας από τον Επιθεωρητή που ενήργησε τον έλεγχο. Εφ' όσον διαπιστωθεί παράβαση της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος ή των περιβαλλοντικών όρων που έχουν επιβληθεί, συντάσσεται σχετική έκθεση ελέγχου, η οποία επιδίδεται στον παραβάτη, ο οποίος ταυτόχρονα καλείται σε απολογία. Για την απολογία αυτή τάσσεται προθεσμία που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από πέντε (5) εργάσιμες ημέρες από την επίδοση της πρόσκλησης. Ύστερα από την υποβολή της απολογίας ή την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας που τάχθηκε για την υποβολή της, ο Επιθεωρητής Περιβάλλοντος συντάσσει αιτιολογημένη πράξη βεβαίωσης ή μη της παράβασης. Αντίγραφο της πράξης βεβαίωσης της παράβασης αποστέλλεται στην αρχή που χορήγησε στον παραβάτη την άδεια κατασκευής ή λειτουργίας του έργου ή έναρξης της δραστηριότητας ή, κατά περίπτωση, την ανανέωση αυτών. Αντίγραφο της ίδιας πράξης διαβιβάζεται επίσης και στον αρμόδιο εισαγγελέα».

¹¹ Βλ. σχ. και άρθρο 1 παρ. 3 της ΚΥΑ 59388/3363 της 24/31.8.88

¹² Βλ. τον ορισμό της έννοιας «σύνθετη διοικητική ενέργεια» στην ΣτΕ Ολ. 3619/1995 (σκ. 5): «Επειδή, σύμφωνα με όσα έχουν παγίως κριθεί, δύο ή περισσότερες εκτελεστές διοικητικές

ολοκληρώνεται με την πράξη της επιβολής του περιβαλλοντικού προστίμου, που, στην περίπτωση αυτή, είναι και η μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ουσίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων¹³.

Σύμφωνα με τη νομολογία των δικαστηρίων η αιτιολογία της ανωτέρω πράξης επιβολής του προστίμου νομίμως συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου, δηλαδή, τις διαλαμβανόμενες στην έκθεση αυτοψίας και στην έκθεση ελέγχου της ΕΥΕΠ διαπιστώσεις. Στην απόφαση επιβολής του προστίμου αρκεί να αναφέρονται οι νομικές διατάξεις και τα πραγματικά περιστατικά της παράβασης.

Εξάλλου, η αιτιολογία της απόφασης πρέπει μεν να είναι πλήρης και ειδική, δεν απαιτείται όμως να προκύπτει μόνον από το σώμα της, αλλά, συμπληρώνεται και τα από στοιχεία του φακέλου το, δε, Δικαστήριο όταν επιλαμβάνεται, κατόπιν άσκησης προσφυγής ουσίας, ελέγχει την ουσιαστική βασιμότητα της επιβολής του προστίμου συμπληρώνοντας την ελλιπή αιτιολογία της απόφασης και δεν άγεται για το λόγο αυτό σε ακύρωση αυτής.¹⁴

Η μη τήρηση του ουσιώδους τύπου, τα στάδια του οποίου περιγράφηκαν ανωτέρω, οδηγεί σε ακύρωση της διοικητικής πράξης επιβολής του προστίμου.¹⁵ Ειδικότερα, στην περίπτωση που το Δικαστήριο διαπιστώσει την μη τήρηση κάποιου από τους ανωτέρω τύπους, τότε ακυρώνει την προσβαλλόμενη απόφαση και αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση προκειμένου η τελευταία να προβεί στην τήρηση του τύπου που παραλείφθηκε.

πράξεις μπορούν να θεωρηθούν ότι συγκροτούν σύνθετη διοικητική ενέργεια, όταν εκδίδονται στο πλαίσιο της ίδιας νομοθεσίας η οποία, περαιτέρω, προβλέπει τη διαδοχική έκδοση αυτών για την επίτευξη συγκεκριμένης ενέργειας που συντελείται με την έκδοση της τελικής πράξεως. Στη διαδικασία της σύνθετης διοικητικής ενέργειας οι προηγούμενες πράξεις αποβάλλουν την αυτοτέλειά τους και ενσωματώνονται στην τελική. Έτσι με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της τελικής πράξεως επιτρέπεται, κατ' απόκλιση της αρχής του ανελέγκτου εκτελεστών διοικητικών πράξεων που διέφυγαν την ευθεία προσβολή, να προβληθούν πλημμέλειες των προηγούμενων πράξεων».

¹³ αντιθέτως, η έκθεση αυτοψίας στερείται εκτελεστού χαρακτήρα και απαραδέκτως προσβάλλεται. βλ. σχ. ΔΕΦΑΘ 1377, 1622/2009.

¹⁴ βλ. ΣτΕ 4485/2009, 3913/2008, 2706/2006, 674/1994 κ.ά..

¹⁵ βλ. σχ. και ΔΠρΠειραιά 1737/2014, 1723/2014, 1626/2014.

B. Η ΟΥΣΙΑ

1. Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις (άρθρο 30 παρ. 1 εδ. α' Ν. 1650/1986), οι οποίες διαζευκτικά πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η παράβαση είναι οι εξής:

α) **ρύπανση**. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2 περ. 2 του Ν. 1650/1986 ρύπανση είναι η παρουσία στο περιβάλλον ρύπων, δηλαδή κάθε είδους ουσιών, θορύβου, ακτινοβολίας ή άλλων μορφών ενέργειας, σε ποσότητα, συγκέντρωση ή διάρκεια που μπορούν να προκαλέσουν αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία, στους ζωντανούς οργανισμούς και στα οικοσυστήματα ή υλικές ζημιές και γενικά να καταστήσουν το περιβάλλον ακατάλληλο για τις επιθυμητές χρήσεις του ή

β) **άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος**. Υποβάθμιση είναι η πρόκληση από ανθρώπινες δραστηριότητες ρύπανσης ή οποιασδήποτε άλλης μεταβολής στο περιβάλλον, η οποία είναι πιθανό να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικολογική ισορροπία, στην ποιότητα ζωής και στην υγεία των κατοίκων, στην ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά και στις αισθητικές αξίες¹⁶ ή

γ) **παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας**, δηλαδή, των διατάξεων του Ν. 1650/1986, των κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθέντων διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων ή αποφάσεων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή της Περιφέρειας¹⁷.

Συχνά προβάλλεται ως λόγος ακύρωσης της διοικητικής πράξης επιβολής του προστίμου το γεγονός ότι δεν αναφέρεται ότι η διαπιστωθείσα παράβαση συνιστά ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος σύμφωνα με το άρθρο 30 του Ν. 1650/1986. Η απάντηση της νομολογίας στον ανωτέρω ισχυρισμό είναι σταθερή και έχει ως εξής: «Για τη στοιχειοθέτηση της παράβασης και την επιβολή του προστίμου κατ' άρθρο 30 παρ. του Ν. 1650/1986 δεν απαιτείται η διαπίστωση κάθε φορά της ρύπανσης ή άλλης υποβάθμισης του περιβάλλοντος».¹⁸ Για παράδειγμα έχει κριθεί ότι αρκεί για την

¹⁶ Άρθρο 2 περ. 4 Ν. 1650/1986

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 4758/2013 με την οποία κρίθηκε ότι νομίμως επιβλήθηκε το ένδικο πρόστιμο, διότι η προσφεύγουσα εταιρεία προέβαινε σε προσωρινή αποθήκευση και μεταφόρτωση στερεών απορριμμάτων σε συγκεκριμένο χώρο χωρίς την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις, έγκριση περιβαλλοντικών όρων., ΣτΕ 4450/2013, 2514/2009

¹⁸ βλ. ΔΕΦΑθηνών 335/2009, ΔΠρΠειραιά 1720/2014.

επιβολή του προστίμου η διαπίστωση της παράβασης των περιβαλλοντικών όρων (Π.Ο.) ή έλλειψη εγκρίσεως Π.Ο¹⁹

2. Οι διοικητικές κυρώσεις

Από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 6, 26 και 30 του ν. 1650/1986 και 2 παρ. 1 και 24 του ν. 3325/2005 προκύπτει ότι σε περίπτωση παράβασης της σχετικής νομοθεσίας που έχει τεθεί για την προστασία του περιβάλλοντος ή πρόκλησης ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως της αυτοτελούς υποχρέωσης της Κεντρικής Διοίκησης για τη λήψη κατάλληλων μέτρων, τα αρμόδια διοικητικά όργανα δεν έχουν διακριτική ευχέρεια επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, αλλά δέσμια υποχρέωση²⁰.

Η παράλειψη της Διοίκησης να λάβει τα αναγκαία προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα προστασίας συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως στο ΣτΕ. Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι η άρνηση της Διοίκησης να ανακαλέσει την άδεια λειτουργίας τη οχλούσας δραστηριότητας ή σε κάθε περίπτωση να διακόψει τη λειτουργία της, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 30 παρ. 2 ν. 1650/1986 και 24 ν. 3325/2005 φέρει εκτελεστό χαρακτήρα.²¹

¹⁹ βλ. σχ. ΣτΕ 4450/2013, ΔΕΦΑθηνών 315/2009, ΔΕΦΑθηνών 335/2009, σκ. 5 η οποία έχει ως εξής: «Η μη τήρηση των αναγκαίων μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος, που τίθενται από το ν. 1650/1986 με τη διαδικασία της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και των κατ' εξουσιοδότηση του ίδιου νόμου εκδιδόμενων διαταγμάτων ή υπουργικών ή νομαρχιακών αποφάσεων και η υπέρβαση των όρων των αδειών και εγκρίσεων, σύμφωνα με τους οποίους πρέπει να λειτουργεί η δραστηριότητα, ενέχει κινδύνους πρόκλησης ρύπανσης με πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στην οικολογική ισορροπία, στην ποιότητα ζωής και στην υγεία των κατοίκων και συνιστά υποβάθμιση του περιβάλλοντος σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1650/1986».

²⁰ ΣτΕ 4976/2013 (σκ. 7), 3974-76/2010 7μελους (σκ. 12),

²¹ ΣτΕ 4976/2013 (σκ.11): Επειδή, υπό τα ανωτέρω εκτεθέντα περιστατικά, προκύπτει ότι η επίμαχη δραστηριότητα προκαλούσε κατά τον κρίσιμο χρόνο οχλήσεις στο περιβάλλον και τους περιοίκους, λαμβανομένου ιδιαιτέρως υπόψη ότι πρόκειται για κατοικημένη περιοχή, και ως εκ τούτου η Διοίκηση όφειλε να προβεί σε ενδελεχή έρευνα για τις συνθήκες λειτουργίας της επιχειρήσεως της παρεμβαίνουσας, και μάλιστα κατά χρόνο που αυτή τελούσε σε λειτουργία, και, αναλόγως του πορίσματος, να επιβάλει ή όχι τις υπό του νόμου προβλεπόμενες κυρώσεις. Συνεπώς, η παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί στις ενέργειες αυτές συνιστά παράλειψη οφειλομένης νομίμου ενεργείας, η οποία πρέπει να ακυρωθεί, κατά τον βάσιμο σχετικό λόγο ακυρώσεως. Περαιτέρω, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή, αφού προηγουμένως εξετάσει, διενεργώντας, ενδεχομένως, εκ νέου αυτοψία και συστηματικές μετρήσεις, τις ακριβείς συνθήκες λειτουργίας της επιχειρήσεως, να διατυπώσει αιτιολογημένη κρίση ως προς το ζήτημα εάν η επιχείρηση τηρεί πλήρως τους συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους λειτουργίας της και τους όρους της οικείας αδειας λειτουργίας, καθώς και εάν από τον εν γένει τρόπο λειτουργίας της προκαλούνται μη επιτρεπτές δυσμενείς επιδράσεις στους περιοίκους, αναλόγως δε προς το συμπέρασμα από την έρευνα αυτή, η Διοίκηση οφείλει, εάν συντρέχει νόμιμη περίπτωση, να λάβει τα, εκτιθέμενα ανωτέρω, νόμιμα μέτρα.

Αντιθέτως, το είδος της επιβαλλόμενης κύρωσης ανήκει κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, υπό τους όρους και προϋποθέσεις του άρθρου 30 του ν. 1650/1986, συνδέεται, δε, με τη φύση και την έκταση της προκαλούμενης ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος και τη δυνατότητα αποτροπής τους. Σε περίπτωση, ωστόσο, έντονης υποβάθμισης ή καθ' υποτροπή πρόκλησης ρύπανσης ή αν η επιχείρηση παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, ως και όταν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη, τότε δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων προστίμων, αλλά προβλέπεται κατά νόμο η διακοπή της ρυπογόνου δραστηριότητας²².

Τα είδη των κυρώσεων

Με τις διατάξεις του άρθρου 30 του Ν. 1650/1986 θεσπίζεται διαδικασία για την επιβολή των προβλεπόμενων από το ίδιο άρθρο διοικητικών κυρώσεων, δηλαδή του προστίμου, της προσωρινής απαγόρευσης ή οριστικής διακοπής της λειτουργίας επιχείρησης ή άλλης δραστηριότητας λόγω ρύπανσης ή άλλης υποβάθμισης του περιβάλλοντος.

α. Η επιβολή προστίμου

Σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 2, 3 και 5 Ν. 1650/1986, η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου για την επιβολή του προστίμου τελεί σε συνάρτηση με το ύψος αυτού. Ειδικότερα:

α. Ο Περιφερειάρχης είναι αρμόδιος για την έκδοση της πράξης επιβολής του προστίμου, εφόσον το ύψος αυτού κυμαίνεται από 500,00 έως 200.000,00 ευρώ.

β. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι αρμόδιος, όταν το ύψος του προστίμου κυμαίνεται από 200.000 έως 500.000 ευρώ.

γ. Ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής είναι αρμόδιος, όταν το ύψος του προστίμου κυμαίνεται από 500.000 ευρώ έως 2.000.000 ευρώ. Επίσης, ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής είναι αρμόδιος στις περιπτώσεις που εκδίδεται απόφαση επιβολής προστίμου μετά από εισήγηση της ΕΥΕΠ, ανεξαρτήτως του ύψους του προστίμου.²³

²² ΣτΕ 3974/2010

²³ Άρθρο 30 παρ. 3 Ν. 1650/1986

δ. Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες για ποσό μέχρι 29.000 ευρώ, όπου προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία²⁴.

Περαιτέρω, κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς ως προς το ύψος του προβλεπομένου προστίμου είναι εκείνο που ίσχυε κατά το χρόνο που συνέτρεξαν τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση της παράβασης, για την οποία επιβάλλεται το πρόστιμο αυτό²⁵. Αντίθετη ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων θα προσέκρουε στις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κατά τις οποίες «ουδείς δύναται να καταδικασθή δια πράξιν ή παράλειψιν, η οποία, καθ' ήν στιγμήν διεπράχθη, δεν απετέλει αδίκημα ... Ούτε και επιβάλλεται βαρυτέρα ποινή από εκείνην, η οποία επεβάλλετο κατά την στιγμήν της διαπράξεως του αδικήματος», και οι οποίες δεν καταλαμβάνουν μόνον τις ποινές του ποινικού δικαίου, αλλά κάθε μέτρο, που εξομοιώνεται με «ποινή», κατά την έννοια της διάταξης αυτής, βάσει ορισμένων κριτηρίων, όπως, μεταξύ άλλων, η φύση και ο σκοπός του μέτρου και η βαρύτητα των συνεπειών του (πρβλ. Ε.Δ.Δ.Α. 67335/01 Achour κατά Γαλλίας, 32492/96 Coëme et autres κατά Βελγίου, 17440/90 Welch κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 15917/89 Jamil κατά Γαλλίας κ.ά.).

Τέλος, το Δικαστήριο κρίνει εν συνόλω και κατ' ουσίαν την υπόθεση και επιβάλλει το ίδιο το πρόστιμο επ' ευκαιρία προσφυγής και ελέγχου της νομιμότητας επιβολής συγκεκριμένου ποσού προστίμου για συγκεκριμένη παράβαση. Τα κριτήρια που λαμβάνει υπόψη του το Δικαστήριο για τον προσδιορισμό του επιβλητέου προστίμου είναι αυτά του άρθρου 30 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 1650/1986²⁶ και η κρίση του σχετικά με το

²⁴ Άρθρο 30 παρ. 5 Ν. 1650/1986 σύμφωνα με την οποία: «Όπου σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο από διανομαρχιακές ή περιφερειακές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες αυτές εξακολουθούν να έχουν την αρμοδιότητα αυτή για ποσό μέχρι είκοσι εννέα χιλιάδες (29.000) ευρώ, είτε ύστερα από έλεγχο είτε ύστερα από εισήγηση μιας από τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο εδάφιο ά' της παρ. 1» και σχ. ΣτΕ 4821/2013 σύμφωνα με την οποία «..αν και με τη διάταξη του άρθρου 4 του ν. 3010/2002 αντικαταστάθηκε η παρ.1 του άρθρου 30 του ν.1650/1986 και ορίσθηκαν τα αρμόδια όργανα που επιβάλλουν τα προβλεπόμενα πρόστιμα για πρόκληση ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, με το νόμο αυτό δεν αντικαταστάθηκε η διάταξη της παρ.5 του ανωτέρω άρθρου 30 του ν.1650/1986, η οποία αναφέρει ρητώς ότι όπου, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο από διανομαρχιακές ή περιφερειακές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες αυτές εξακολουθούν να έχουν την αρμοδιότητα είτε για την επιβολή προστίμου μέχρι του ύψους των 29.000 ευρώ είτε να παραπέμπουν την υπόθεση στον ιεραρχικά προϊστάμενό τους Υπουργό στην περίπτωση επιβολής προστίμου πάνω από το ποσό αυτό και έως το ποσό των 290.000 ευρώ».

²⁵ ΣτΕ 2517/2009, πρβλ. ΣτΕ 1748/2001

²⁶ Σχ. νομολογία: ΣτΕ 117/2010, ΔεφΑθ 1757/2010, ΔεφΑθηνών 6188/2009, 984/2009 (δέχεται εν μέρει την προσφυγή, περιορίζει το επιβληθέν πρόστιμο), ΔεφΑθηνών (2/2007) δέχεται εν μέρει την προσφυγή, περιορίζει το επιβληθέν πρόστιμο λαμβάνοντας προεχόντως υπόψη την κακή οικονομική κατάσταση της προσφεύγουσας εταιρείας – μείωση προστίμου από 152.000 ευρώ σε

προσήκον ύψος του προστίμου αφορά κάθε εξατομικευμένη περίπτωση.²⁷ Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, κατά την ουσιαστική του κρίση, να διαπιστώσει τη διάπραξη ή μη της επίδικης παράβασης και το είδος και τις συνθήκες συντέλεσής της και να κρίνει για το ύψος του επιβληθέντος προστίμου.²⁸

Αναλυτικότερα, τα στάδια της δικανικής κρίσης είναι τα ακόλουθα:

Στο πρώτο στάδιο, το Δικαστήριο, ενώπιον του οποίου άγεται η υπόθεση επ' ευκαιρία άσκησης προσφυγής κατά της διοικητικής πράξης επιβολής του προστίμου, εξετάζει κατ' αρχήν, εάν στοιχειοθετείται η ένδικη παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας για την οποία επιβλήθηκε το πρόστιμο. Εάν από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης αποδεικνύεται ότι στοιχειοθετείται η ένδικη παράβαση, τότε το Δικαστήριο καταλήγει στη κρίση ότι «ορθώς και νομίμως επιβλήθηκε το ένδικο πρόστιμο».

Στο δεύτερο στάδιο το Δικαστήριο, αφού λάβει υπόψη του τα κριτήρια επιμέτρησης του προστίμου (η σοβαρότητα, η συχνότητα, η υποτροπή κ.α. – άρθρο 30 παρ. 1 εδ. β' Ν. 1650/1986), κρίνει εάν το ένδικο πρόστιμο είναι εύλογο και ανεπίδεκτο μείωσης ή το αντίθετο. Κατά την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας, τα διοικητικά δικαστήρια, και αν ακόμη διαπιστώσουν ότι η προσβληθείσα ενώπιόν τους διοικητική πράξη δεν είναι προσηκόντως αιτιολογημένη, οφείλουν να μην περιορίζονται στην ακύρωσή της ως αναιτιολόγητης και στην αναπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση, αλλά να κρίνουν περαιτέρω επί της ουσίας της διαφοράς, αναπληρώνοντας τις ελλείψεις της αιτιολογίας της πράξης και τελικά διαμορφώνοντας την ένδικη έννομη σχέση μέσα στα όρια των αιτημάτων της προσφυγής²⁹. Ως εκ τούτου, αλυσιτελώς προβάλλεται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας σχετικός λόγος περί αναιτιολογήτου ή εσφαλμένης αιτιολογίας του ενδίκου προστίμου.

50.000), ΔΕΦΑθηνών 117/2007, ΔΠΠειραιά 986/2012 (ρύπανση θάλασσας), 804/2012 (σημαντική αλλοίωση της μορφολογίας του αιγιαλού), ΔΠΠειραιά 4711/2011: «...Περαιτέρω, ως προς το ύψος του επιβληθέντος προστίμου, που είναι το ανώτατο προβλεπόμενο από τις ανωτέρω διατάξεις, το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη την έκταση και τη δυσκολία αντιμετώπισης και οριστικής εξουδετέρωσης της προκληθείσας ρύπανσης, το γεγονός ότι η ρύπανση προκλήθηκε σε οικολογικά ευαίσθητες και εξαιρετικού φυσικού κάλους περιοχές, της νήσου Θήρας και προκάλεσε υποβάθμιση αυτών και επιβάρυνση του θαλασσίου οικοσυστήματος της περιοχής και ότι εξακολουθεί να υφίσταται ο κίνδυνος πρόκλησης νέας ρύπανσης από τη διαφυγή των πετρελαιοειδών που έχουν εγκλωβιστεί εντός του ναυαγίου καθώς επίσης και τον κίνδυνο που εγκυμονεί η ρύπανση αυτή για τη δημόσια υγεία, κρίνει ότι είναι εύλογο και προσήκον και ορθά προσδιορίστηκε στο ανωτέρω ποσό».

²⁷ βλ. σχ. ΔεφΑθ 1970/2011, σκ. 9

²⁸ βλ. ΣτΕ 2671/2007., 2514/2009

²⁹ ΣτΕ 4518/2013, 620/2012, 4262/2011, 2514/2009, 2170/2003, 62/1999 κ.α..

β. Προσωρινή και οριστική διακοπή λειτουργίας

Όπως προελέχθη, το είδος της επιβαλλόμενης κύρωσης ανήκει κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης. Ωστόσο, όταν δεν αρκεί η επιβολή προστίμων προβλέπεται κατά νόμο η διακοπή της ρυπογόνου δραστηριότητας³⁰. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει, η απόφαση με την οποία επιβάλλεται η οριστική διακοπή λειτουργίας της δραστηριότητας να αιτιολογείται προσηκόντως. Ειδικότερα, η Διοίκηση οφείλει πριν τη λήψη του μέτρου της επ' αόριστον διακοπής της δραστηριότητας, να διαλάβει κρίση είτε ότι η επιβολή του ηπιότερου μέτρου της προσωρινής διακοπής λειτουργίας είναι μη τελεσφόρος είτε ότι ο φορέας της δραστηριότητας παραλείπει να συμμορφωθεί προς υποδεικνυόμενα μέτρα είτε ότι άλλα μέτρα, πλην της οριστικής διακοπής, κρίνονται, ενόψει του συνόλου των συνθηκών, ως αναποτελεσματικά.³¹ Ωστόσο, σε περίπτωση έντονης υποβάθμισης ή καθ' υποτροπή πρόκλησης ρύπανσης ή αν η επιχείρηση παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα, ως και όταν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη, τότε δεν αρκεί η επιβολή αλληπάλληλων προστίμων, αλλά προβλέπεται κατά νόμο η διακοπή της ρυπογόνου δραστηριότητας³².

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Με την παρούσα εισήγηση επιχείρησα να αναλύσω πώς αντιμετωπίζεται το ζήτημα της διοικητικής κύρωσης για παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αρχικά από το νομοθέτη και στη συνέχεια από τον διοικητικό δικαστή ενώπιον του οποίου άγεται η διαφορά, επ' ευκαιρία άσκησης προσφυγής κατά της διοικητικής πράξης με την οποία επιβάλλεται η κύρωση, και θεωρώ ότι δύο είναι τα σημεία που χρήζουν ιδιαίτερης μνείας:

Πρώτον, ότι σε περίπτωση παράβασης της σχετικής νομοθεσίας που έχει τεθεί για την προστασία του περιβάλλοντος ή πρόκλησης ρύπανσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος, τα αρμόδια διοικητικά όργανα δεν έχουν διακριτική ευχέρεια επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες, αλλά δέσμια υποχρέωση.

Δεύτερον, ότι ο διοικητικός δικαστής έχει εξουσία ακόμη και μεταρρύθμισης του προστίμου που άγεται ενώπιον του, εφόσον, πρώτα κρίνει εάν στοιχειοθετείται ή όχι ένδικη παράβαση. Πάντοτε, ωστόσο, τα κριτήρια, με βάση τα οποία κρίνει εάν το ένδικο

³⁰ ΣΤΕ 3751, 4450, 4758, 4821, 4976/2013, 4194/2011, 2212/2010, 3977/2010 (σκ. 11):

³¹ ΣΤΕ 2112/2010, 2958/2005, 780/1999.

³² ΣΤΕ 3974/2010

πρόστιμο είναι εύλογο και ανεπίδεκτο μείωσης ή το αντίθετο, είναι αυτά που προβλέπονται από τη διάταξη του άρθρου 30 παρ. 1 . εδ. β' Ν. 1650/1986.

Τέλος, ότι η προστασία που παρέχεται από τα διοικητικά δικαστήρια που είναι αρμόδια για την εκδίκαση των σχετικών διαφορών είναι πλήρης και αποτελεσματική. Και τούτο, διότι: **«εφόσον ο συντακτικός και ο κοινοτικός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε το φυσικό περιβάλλον σε αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η προστασία αυτή πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική.** Κατά συνέπεια, η ως άνω συνταγματική διάταξη καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη των προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, και δη είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον»³³.

³³ Βλ. ΣτΕ 3975/2010 (σκ. 11)